

町村教育行政組織の統合にかかる政策過程 —京都府相楽東部広域連合の事例分析—

牧 瀬 翔 麻

(保育教育学科)

Policy Process for Integration of Municipal Administrative Organizations

Shoma MAKISE

キーワード：地方教育行政 教育委員会制度 広域連携 条件不利地域 教育政策研究

Local Educational Administration Board of Education Wide-Area Cooperation

Disadvantaged Areas Education Policy Research

はじめに

基礎自治体の自律的な行政が要請される今日において、小規模自治体における行政能力の強化が喫緊の課題となっている。政府は、高度化、多様化する行政課題に対して自治体が柔軟かつ的確に対応できるように、基礎自治体が広域的な連携の仕組みを積極的に活用することを推奨している。

地方教育行政の領域では、教育委員会制度の全面設置導入当初から小規模自治体の脆弱な職務遂行体制を課題として認識し、適正設置単位が議論されてきた¹⁾。指摘される課題のひとつが指導行政業務である。高度な専門的知識が期待される指導行政の事務執行について、現状では多くの行政職員が精通しているとはいえず、専門的職員である指導主事に依存するところが大きい²⁾。他方で、一部の小規模市町村は財政力に乏しく、指導主事の配置が不十分なために、充実した職務遂行体制を備えていない³⁾。2007年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）改正によって市町村への指導主事配置が努力義務となり、その数は全国的に増加した。しかしながら、人口規模と配置率の相関は強く、小

規模市町村への配置は拡充の余地が大きいといえる。このようななかで、中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」（2013）は、指導主事配置が進むように国や都道府県の財政的支援が必要であること、そして市町村間が連携した事務の共同処理への期待を示している。

いわゆる平成の大合併当時は、「（筆者—市町村合併の）結果次第では、多くの教育委員会の設置単位の規模が拡大する（適正規模化する）ことによって、（中略）職務遂行体制の充実がかなりの程度実現することもありうる」⁴⁾、「行政能力の確保が至上命題であり、そのためには、市町村合併などによる設置単位の規模拡大が前提条件である、という論理を見ることができる」⁵⁾といった行政の広域化に期待する論考があった。一方で、組合の設立や機関等の共同設置による教育行政の連携は、再三の提言にもかかわらず歴史的にみて停滞、減少しており、広域化教育委員会の拡大可能性は乏しいとする指摘があった⁶⁾。

教育行政の広域化の阻害要因として加治佐（2000）は、設置に要する時間と労力の負担が過大

である点を挙げる。これは、設置認可にかかる事務手続きの煩雑さより、自治体間の政策調整の側面が強い。すなわち、協議会等の方式と比較して、法人格を有する特別地方公共団体の設置をとまなう広域連合や一部事務組合の方式は、調整等にかかる手間と得られる効果が見合わないという。

先行研究が指摘する阻害要因の解消、検証が十分なままに、同様の政策提言がくり返されており、教育行政組織を再編した実例の検証が求められる。

1. 研究目的と分析視角

本稿の目的は、地方教育行政組織の再編事例における政府間関係に焦点をあて、その政策過程を明らかにすることである。教育委員会の統合は、従来の制度の変更、すなわち、市町村区域と教育行政の領域の合致という地方教育行政運営上の慣行の修正をとまなう⁷⁾。そのため、水平関係にある市町村間の費用や役割の分担、調整が求められる。これと同時に、垂直関係にある都道府県と交渉を行ったり、適切な情報提供を要請することが予想される。本研究では、教育行政の広域化の阻害要因を踏まえつつ、地方政府間関係に焦点を当てる。

ここで、教育行政領域の政府間関係、政策共同体に着目した青木の研究⁸⁾を参考にする。青木(2004)は、ルーティーン的政策の公立学校施設整備領域を取り上げ、地方政府の垂直／水平関係における制度次元と実施過程次元を枠組みに設定し、政治アクターおよび行政アクターの行動を明らかにした。水平関係⁹⁾が制度次元によって規定されるのは広域連合、組合の場合に限られ、教育行政領域のサンプル数は寡少であるために、検討の射程とされていない¹⁰⁾。また、青木の関心は、所与の制度におけるアクターの行動に向いており、水平関係のもとでアクターが制度変更を行う経過は主たる考察の対象とされていない。以上から本稿は、これらの欠落を補うものとして位置づけられる。

本稿が分析対象とするのは、教育委員会必置原則の制度の変更を企図し、広域連合の制度化が行われる過程の諸アクターの行動である。すなわち、「地方政府のアクター間の非公式的な情報交換や連絡で

ある〈非公式地方政府間連携〉から、地方政府の解消と再編成を意味する〈新地方政府設立・統合〉に至るまでの連続線¹¹⁾にあるアクターに注目する。これにより、制度化の過程でアクターがどう行動し、相互に影響しながら政策選好するのかという理論的知見と、教育行政体制の充実、強化が要請されるなかでの小規模自治体教育委員会再編という実践的かつテーマ上の知見の双方を得ることをねらいとする。

2. 検討事例の概要

本稿は、相楽東部広域連合教育委員会を事例として取り上げる。京都府相楽郡の笠置町、和束町、南山城村の3町村で構成し、2008年12月に新設された相楽東部広域連合は、翌年4月に既存の町村教育委員会と笠置町南山城村中学校組合教育委員会を統合した。現在は、広域連合教育委員会が3小学校2中学校を管理している。2017年時点で全国にある広域連合教育委員会は本事例と富良野広域連合の2つのみであり、これらは例外的な存在である¹²⁾。後者は、学校給食業務のみを所掌し、構成自治体の教育委員会は残置している。

相楽東部広域連合教育委員会は、広域化による指導主事の共同設置を実現した。市町村の指導主事配置パターンは、都道府県ごとに相違がある。堀内(1994)は、京都府が教育事務所を設置する「最も一般的なタイプに属する」ととらえ、指導主事配置に関しては市町村教育委員会よりも教育局(教育事務所)への配置に重きを置いていたことを示した¹³⁾。また、押田(2006)は、2005年度の『地方教育行政調査』に基づき都道府県別の指導主事の配置パターンを明らかにしている。そのなかで京都府は、市町村の指導主事配置率が30%程度にとどまっている¹⁴⁾。従来、京都府は指導行政における教育局の役割が大きく、とくに小規模の町村へは指導主事配置が進んでこなかった。同様の特徴は、当時の他の教育事務所設置県にも指摘できる。なお、平成の大合併により市町村配置の指導主事数は増加しているが、それは教育指導体制の充実ではなく、むしろ従来よりも広域な地区を担当する場合が増えていると

する見方もある¹⁵⁾。

一部事務組合が共通事務を持ち寄って処理するのとは異なり、広域連合制度では多角的な事務の処理を通じた広域行政の実施が可能となる。たとえば、都道府県の産業廃棄物処理と市町村の一般廃棄物処理といった類似の事務を処理できる。制度の性質上、広域連合の新設は、政府間あるいはアクター間における調整の難航が推察される。また、広域連合は複数業務を集約して処理するために、結果として総合的な行政が重視されやすい。教育領域の一部事務組合と比較して、設置手続きならびに運営における首長の参画度が強い方策といえ、行政全般の統合である市町村合併に近い性質をもつ。

本稿は課題として以下を設定する。第1に、教育行政組織の再編過程（〈非公式地方政府間連携〉）の諸アクターの行動を分析し、統合に誘引した要因を析出する。これにより、広域連合教育委員会を設置する政策選好の過程を明らかにするとともに、広域行政のねらいを把握する。第2に、教育事務の集約による影響を明らかにする。国が推奨する教育行政の共同処理について、その帰結を含めた事例研究の蓄積の意義は十分に認められる。

本研究では、筆者が2012年12月に実施した相楽東部広域連合教育委員会事務局次長（当時）への聞き取り調査、広域連合の設置検討部会の会議録の関連資料を用いる。加えて、相楽東部広域連合設置に関する各町村議会議事録を利用する。聞き取り調査では、調査の目的・趣旨及びデータの取り扱いについて説明し、同意を得た。当時の経緯は、『朝日新聞』および『京都新聞』の記事を収集して事実確認を行った。

3. 事例分析

（1）郡内合併の失敗

いわゆる地方分権一括法施行以後、中央—地方関係の見直しや分権推進に向けた改革が行われた。京都府は、小規模町村を中心に行政サービスの維持が困難な地域が存在するとの認識から、行財政基盤の拡充を目的とした合併や事務の共同化の体制について検討を開始した。市町村行財政研究調査会が公表

した報告書（2001年）¹⁶⁾は、合併の効果および弊害とあわせて事務の共同化のそれを併記している。報告書は、市町村の合併組合せ試案を提示し、当該地域による自主的な議論に期待している。本稿が対象とする3町村を含む組合せは、3町村に加茂町をくわえた4町村合併（A案）と、相楽郡7町村一括合併（B案）が示された。相楽郡任意合併協議会は当初B案で検討を進めたが、その後に協議会が解散となり、A案へ軌道修正された。

上記調査会によるB案は、相楽郡任意合併協議会の発足に一応の筋道をみたが、実際には、町村間で異なる環境・条件のために調整が難航した。とりわけ木津町は、急速な宅地開発による郡内最多人口を有し、財政に余裕があった。そのため、財政難の郡東部（笠置町・加茂町・和束町・南山城村）と関西文化学術都市開発により人口流入が進む郡西部（木津町・精華町・山城町）との「東西格差」が表面化したととらえられていた¹⁷⁾。協議の次の段階となる法定協議会の設置議案採決の局面で、木津町議会は反対多数で否決した。合併の軸であった木津町の不参加が確実となり、B案は事実上白紙となった¹⁸⁾。その後は一部で合併交渉の動きがみられたが、7町村合併の協議は難航が続いた。笠置町担当者は、「郡内がまとまればいいのだが、温度差は大きい」¹⁹⁾と取材に応じ、郡内町村の財政力格差とそれに起因する合併への姿勢の相違があらわれていた。

笠置、和束、南山城の3町村は、府の市町村行政改革支援委員会に助言を要請し（2004年3月）、同委員会は、「木津町を中心とした相楽郡の広域合併が最も望ましい」とする提言をとりまとめた²⁰⁾。約10年後に3町村の老年人口が約4割に達すること、安定した行政サービスの提供には3町村合併ではスケールメリットが不十分であることを理由に挙げている。しかし、その後も4町への働きかけは結実せず、相楽地域合併問題協議会では、山城、木津、加茂の3町合併を目指す合意がまとまり、2007年に木津川市制が施行した。

（2）垂直的關係・行政アクター

合併協議にもれた笠置、和束、南山城の3町村は、

広域業務連携を模索した。2005年に結成した相楽東部三町村広域業務連携推進部会（連携推進部会）は、翌年度からの一部事務の共同処理を目指し、経費削減につながる事業を検討した。背景には、地方交付税交付金削減による財政破綻寸前の状況への共通認識がある。各町村は新聞取材に対して、「財政は本当に厳しい。府内でも悪い方から数えて3番以内には入る」（和束町行財政課長）²¹⁾、「ほんま先行きが見えへんかっても、連携をやらなかったら生き残れへん」（笠置町長）²²⁾と答えている。実際に、南山城村は2005年度当初予算案において職員残業代をゼロ計上し（のちに撤回）、笠置町はラスパイレ指数を82へ下げ、人件費抑制に努めていた。

3町村が合併した場合の総人口は約1万1千人にとどまり、効果は限定される。そのため、合併ではなく、一部事務のみを共同化する方向で議論が進んだ。連携推進部会は、総務、税務、教育等の7分野のワーキンググループ（WG）をつくり、課長レベルで共同処理する事務を検討した。対象のうち、広域連合設置初年度から共同化した業務は、おもに総務の広報誌発行、福祉の福祉有償運送共同運営協議会に関する業務、教育委員会の設置である。他分野の事務は少なくとも初年度には統合されず、広域連合新設の直接的誘因ではなかった。

当時、府は、行財政改革の一環として広域行政制度の検討を進めており、研究会やプロジェクトを継続して開催していた。とくに、「京都府広域地方制度検討プロジェクトチーム報告書」（2006年8月）は、府職員と外部専門家によって、垂直関係／水平関係の観点から補完、連携の仕組みを具体的に検討している。本稿では実際の状況を追跡できなかったが、これら研究会での動きや情報が、行政ルートによって連携推進部会へ提供されていたことが推察される。たとえば、以前に3町村が市町村行政改革支援委員会へ助言を求めた事実は、府から町村へ行政ルートによって情報提供する非公式制度の存在を補強するものといえる。また、広域連携に積極的に取り組む3町村の姿勢をアピールすることで、府からの財政支援を期待する思惑があったことが報じられている²³⁾。

2006年4月には、相楽東部広域業務連携協議会（連携協議会。会長は笠置町長）を設置し、広域連携の拡大を図った。当初は機関の共同設置による連携を計画していたが、のちに広域連合方式へ転換した。変更理由は、複数業務、部署の一括集約が可能なこと、権限や事務の委任を府に対して要請できること、既存の一部事務組合の将来的な移管、統廃合を見込むこと、共同設置教育委員会の場合に町村教育委員会との事務手続きが煩雑化することなどがあった²⁴⁾。広域連合設置の方向性は決定したが、所掌する業務がまとまらず、統合は初期の計画から2年遅れた。とくに教育分野は調整が難航し、2006年度を目途としていた教育委員会の統合は、2009年度へずれ込んだ。広域連合設立当初から処理する事務は、広報誌発行、障害者程度区分審査会や障害者自立支援協議会の運営等であった。他方で、教育行政は地域特有の風土や社会環境のもとで実施されるため、効率化が比較的容易である広報誌作成やじんかい処理等と性質が異なる。業務の性質の異同がありながら、教育委員会の共同設置が連携の中心に位置づけられた背景として法改正に注目できる。

当時、教育再生会議は、いじめ問題や高校の履修漏れ問題について教育委員会体制の是正を指摘し、「教育委員会の抜本的見直しについて（第一分科会）」（2007年2月）をまとめた。そのなかで、人口5万人以下の市町村には原則として教育委員会の共同設置を求めた。その後の改正地教行法では、全面必置原則の変更についてトーンダウンし、教育行政の体制の整備及び充実の努力義務規定（同法第55条の2）を設けた。先述の府プロジェクトチームの活動もあり、これらの動向が行政ルートによって伝達されたことが推察される。これは以下の会議内容からも裏づけられる。

第2回連携協議会（2007年5月）は、連携の具体的内容を議論している。協議からは、府からの行政ルートによる情報提供があったこと、広域化に積極的な姿勢を示し、財政的措置を期待することがわかる²⁵⁾。まず、南山城村議会議員が、協議の発端について3町村長が独自に連携を決定したのかを問うた。和束町長は、総務省出向職員の府総務部長（当

表 新教育委員会の体制の充実・整備にかかる提言

条例・規則等の整備	町村長、議長、新教育委員会の定期的な懇談、協議を行う
教育行政の基本方針等の策定	多様な地域性に富む三町村の良さ、独自性を生かし、住民相互の交流が図れるような基本方針の策定
教育分室の設置	事務局（本庁）設置町村以外の町村に教育分室を設置
組織及び職員体制の充実	多様な教育ニーズに応じるため、特に連合設置当初は十分な職員数を配置。望ましい職員数として、教育委員会事務局14名、教育分室・児童館等の教育機関3名
笠置町南山城村中学校組合教育委員会	4教育委員会の同時統合が大前提であり、教育委員会がひとつでもかけた時点で業務連携は再考・再協議
社会教育施設使用料等の調整	相互に各施設を公平・有効に利用し、文化サークル等の住民相互の交流や親睦を図られるように検討 使用料が異なる場合は新教育委員会で検討
教育委員会事務の引継	4教育委員会が保管する事務文書等を一括管理するための事務室、書庫を整備
指導主事配置	特に連合設置当初は3名の指導主事を配置
社会教育主事配置	教育分室配置を含め3名の社会教育主事を配置
体育指導委員の委嘱	体育指導委員は当面はそのまま。新教育委員会が検討
文化財保護の体制	適切な能力を備えた十分な数の専門職員を配置
住民説明会の開催	住民へ丁寧に説明し、理解と協力を得るために努力
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・学校統廃合は地域住民の理解と協力を得ること ・通学区域再編の場合は、時間をかけて検討 ・調理場等の統廃合や実施形態変更は、地域の実情に応じた公平な対応・検討 ・学齢簿様式や手続きの統一、区域外就学対応への検討 ・就学指導委員会の設置 ・特別支援教育推進委員会の設置 ・公民館事業等のサービス低下を招かないような配慮 ・青少年育成委員会、体育協会などのあり方を検討 ・生涯学習講座、スポーツ・文化行事のあり方を検討

(出典：「教育委員会の業務連携に関する調査研究報告書」)

時。後に副知事)によって、財政破綻を回避する手段として連携業務が紹介された旨を答弁した。また、後任の総務部長による連携協議会への訪問の報告を受けて、委員らは、「京都府もこの広域連合には関心を持って指導的立場に立ったはんねんな」(村議会議長)、「言いだしっぺやからやってもらわな困る」(和束町長)、「来てくれてもな、一定の指導をしてもらわないと」(村議会議長)と発言しており、彼らが府主導による広域連携と受けとめ、「指導」を受

容する様子が確認できる。さらに、「斬新な取組みとして見てもらえる」、「府なり国なりに頑張っているといえる。すると特別交付金でもうちちょっとと言え」(村議会議員)の発言からは、府による財政的支援を期待する態度がうかがえる。

上記からは、広域連携推進をめぐる垂直的〈非公式地方政府間連携〉の存在が観察できる。この連携は、関連法令や政府の動向の情報提供および3町村がねらう財政的支援によって補強された。留意すべ

きは、これが行政ルートを主として成立している点である。本研究では、この段階の教育行政ルートによる積極的な垂直関係は把握されなかった。府教育委員会から町村教育委員会へ地教法改正等の情報は通知されるが、制度化の初期段階で町村教育委員会が広域化の方向づけに強く関与しているとはいえない。会議での「(総務部長は)国にええかつこがしたい面もあったから」連携を勧めたとする和束町長の発言を踏まえると、行政アクターによる影響力行使は相対的に強かったといつてよい。

(3) 教育行政アクターによる調査研究

連携協議会と並行して、教育WGを発展させた相楽東部教育委員会業務連携検討委員会(教育業務検討委)を2007年9月に設置し、調査研究を行っている²⁶⁾。会の開催に先立ち、同年7月には各教育委員会の考え方(付帯条件)として4事項が共有された。①新事務局設置場所・人員案の提示、②適切な教育予算案の提示、③府山城教育局の関与および支援の要請、④町村の教育課題の相違点の整合性を図ることである。教育業務検討委は、各町村の教育長、教育委員長、教育委員の12名で構成され、翌年3月に中間報告を、同年7月には教育委員会体制の充実ならびに地域住民と行政の距離の視点から「教育委員会の業務連携に関する調査研究報告書」を公表し、提言を出した(表参照)。

(4) 水平的関係・政治アクター

第4回連携協議会(同年9月)は広域連合規約案を議題としたが、効果の分析が不足し、町村内の協議も不十分なため、各町村の事前調整が必要とされた。

第5回連携協議会(同年10月)では、各町村長と同議会議長によって広域化への立場が改めて表明された。笠置、和束の2町が広域連合設置に前向きな一方で、南山城村は将来的な見通しが不透明であり、協議自体が時期尚早とし、消極的姿勢を表した。広域化の必要性に理解しつつも、「データを示されないなかで連合でいくということについての議会としての検討に値しない」(村長)、「南山城の議会は

(筆者一広域連合規約案を)よう通しません、お金を出すということになれば」(村議会議長)と反対意見を述べた²⁷⁾。村長の発言はあくまで村議会の代弁であり、自身の立場はここでは表明していない。第6回連携協議会(同年12月)は、規則改正により京都府の出席要請が可能となること、新たに財政WGを設置し、費用対効果を早急に算出することを決定した。

ここで、南山城村内部に注目したい。当時の村は、2007年7月に副村長が不在となり、同年12月には教育長が任期満了後に不在の状況にあった。あわせて、事務局係長が兼務する指導主事は、2008年度から兼務体制を解消し、新たに配置する方針が決定していた。村議会定例会(2008年3月4日)では、村長の施政方針演説に対する質疑のなかで、不在ポストの教育長の給与が新年度予算案に計上されていることが指摘された。村長は、「我慢してでも一定これの方向性がはっきりするまでは、教育長については我慢していかなあかんというふうに自分なりに言い聞かせております」と答弁し、教育次長は、教育長職の不在が、「連合教育委員会ができるまで、その見通しが立つまでの一時的なもの」と説明した²⁸⁾。なお、教育業務検討委中間まとめが同日提出されており、村長と行政職員が、教育行政組織統合を見通して村政運営していたことがわかる。

教育業務検討委報告書提出を受け、連携協議会は再度、各町村議会で広域連合規約案の審議、採決を行うように求めた。村議会定例会(9月11日)では、広域連合の設置が主題となった。住民の納得が不十分な点を指摘された村長は、人員削減のために「村として執行体制を少し変更」する「機構改革」にすぎず、住民代表の議会での説明、可決をもって、広報誌で住民に報告すると答えた²⁹⁾。複数の議員は、教育行政の統合が「非常に高度なレベルの問題」であるとして、住民説明の徹底を要請した。村は、急遽9月28日に住民説明会を開催した。

翌日9月29日の定例会は他の2町が規約案を可決した後日となり、議員からの反対意見も述べられたが、最終的には9人中5人の賛成多数で可決した。それまで他の町と調整にあたってきた村長(議案提

案者)は賛成の立場にあり、「3町(村—筆者註)としては最後の生き残りの手段」と述べ、説得に終始し、同じく調整に関わってきた議長、教育業務検討委で報告書をまとめた教育委員長も賛成側に与した³⁰⁾。賛成派議員は、連合設立に向けて解決すべき諸課題が山積していることを承知しつつも危機的な財政にある現状を強調して、賛成している。他方で、反対派は、副村長及び教育長が欠員である村政努力のなかで、広域化によりポストを新設することへの疑義、指導主事配置が3町村で計2名のところを3名へ拡充する計画への懸念などから、反対した。賛成派が広域化に活路を見出すのに対して、反対派は現状肯定の立場から広域化への反対姿勢を示した。この他に、不十分な住民説明や拙速な議会採決が反対理由として挙げられた。

各町村議会による広域連合規約案可決後の連携協議会(2008年11月)では、広域連合設置への最終調整が行われた。また、2009年度の広域連合教育委員会発足に向けて府教育委員会と調整について報告された。会議の意見交換では、統合による財政効果に関する内容と人員配置の2点について指摘が出された。

まず、予算案規模が初年度にしては大きいことが指摘された。「はじめのうちは辛抱してもらえんか。それくらいのことをしなければ、ある程度1年なり2年なり流れていけば、住民感情を逆撫でしない」(村議会議長)とする発言からは、住民及び村議会への配慮が察せられる。従前と同様に和束町長は、「京都府から資金や援助を受けられるならば、当初で受けておいた方が私はよいと思う」と答え、連携を契機とした財政支援に期待する意図が看取できる。

つぎに、指導主事配置について意見された。南山城村の代表は、「複数の住民(4名)からは、教育指導主事は必要ないという意見がありました」(村議会議長)、「前村長が過去4年間にわたり学校教育指導主事は必要ないということを言ってきました。(中略)『必要ないものをなぜ置くのか』とよく質問されています」(村長)と村民意見を代弁した。他の2町は、「むしろ置かずに評価される父兄方よりも、やはり学校指導主事を置いて評価される方が多いと

思う」(和束町長)、「笠置小学校の先生方も学校指導主事がいないのは困ると言っておられました」(笠置町議会議員)などと回答し、スケールメリットを生かして、校種や教科の幅広いニーズに対応できる点を強調した。南山城村は、「『学校指導主事は必要です』『京都府では学校教育指導主事を置くという、システムになっていて教育の指導という形では必要です』と説明しています」(村長)と述べ、配置の意義を理解していることから、村内部の意見不和として理解できる。連携協議会のなかでは指導主事配置の必要性についてはほぼ共通した意見であった。

4. 統合による教育行財政への影響

相楽東部広域連合は2009年4月に教育委員会を設置した。教育委員会事務局は、学校教育課と生涯学習課(笠置町分室、南山城村分室含む)の2課制で、計8名の職員を置いている。統合によって、教育長3名、教育委員9名の定数減及び職員4名の減員となり、人件費の削減につながっている。また、事務の合理化により、年間を通して約5,200万円の支出を削減した³¹⁾。

管内には小学校3校、中学校2校が設置され、2016年5月時点の総児童生徒数は391名であった。なかでも笠置小学校児童数は24名(うち6学年2名)であり、府の学級編制基準に基づく25名未満のため複複式学級設置となる。前年度は、広域連合単費による常勤講師1名を採用し、全学年に単式学級を置いていた。2016年度はこれまでの対応をもっても一学級減となる。広域連合教育委員会は府教育委員会山城教育局へ相談を行い、単年度の特例として府から講師1名の派遣を受けた。したがって、教諭4名と講師2名(府費負担と広域連合単費負担)による六学級編制が可能となった。広域連合教育長は、「京都府教育委員会も連合の特殊性を十分配慮してくれたところだと思っています」³²⁾と発言しており、広域化の実現を一因として府から得た支援といえる。

指導行政業務では、指導主事の複数名配置による多様なニーズへの対応、巡回英語指導助手2名と巡回図書館司書1名の採用が、人員配置の効果といえ

る。一方で、広域連合検討過程では指導主事の3名配置が提言されたにもかかわらず、結果として統合前の計2名と同じ現状維持となった。3町村は危機的な財政状況で共通しており、連合設置の主題は財政支出の削減と行政の合理化であった。したがって、上乘せによる職員加配や事務処理体制の強化へは連動しづらい。指導行政体制の強化を主眼とする広域化の場合は、専門的職員の共同設置による対応が可能であり、広域連合を新たに設置する必要性は乏しい。しかし、本事例では緊縮財政のなかで広域連携が先に検討され、それに付随して教育行政組織が統合された。また、同時期の教育委員会への社会的な注目や地教行法の改正が促進要因として重なり、教育委員会統合を軸とする検討が進んだ。広域連携にともなう支出削減(合理化)と行政サービスの充実がトレードオフの関係にちかく、地方自治体の財政状況に鑑みると、前者にウエイトがおかれることは容易に推測できる。国は、教育行政の広域化を推奨するのであれば、これを考慮する必要がある、広域化後の指導行政や社会教育行政のミニマム保障、人員加配等のインセンティブ制度が同時に検討されてもよい。

結語

本稿は、広域連合教育委員会の設立の調整過程および教育行財政の帰結を明らかにした。これによって得られた知見は次の3つである。

第1に、垂直的關係において府から町村への情報提供を通じた緩やかな〈非公式地方政府間連携〉の存在が明らかになった。そして、地方自治法に基づく制度下の広域連携施策は、とくに初期段階では、教育行政ルートよりも行政ルートによる情報ネットワークが機能していることがわかった。府による財政的支援を期待する以上は、予算権限を有しない教育委員会ではなく、行政ルートによる経路を維持、強化することは戦略的に妥当といえる。他方、総合行政の領域に組み込まれ、結果として教育行政の広域化が実施される本事例のような場合は、地域性と密接不可分な教育行政の性質が等閑視される恐れがある。その点で教育業務検討委の報告書は、水平関

係による教育行政アクターからの論点提起であったが、上記懸念を説得するうえで意義があった。教育事務の共同処理に限定した一部事務組合事例では、位相が異なることが予想される。事例の比較検討を通じた、追加の検証が求められる。

第2に、水平的関係では、アクターの属性に由来する情報の非対称性が、協議の方向づけに強く働いていることが明らかとなった。本事例で教育行政アクターは、財政状況や地教行法改正の趣旨を踏まえて広域連合設置に賛同した。検討の手続きや教育業務検討委報告書提出の事実、のちの町村議会における規約案採択へ影響している。南山城村では首長と反対派議員の対立が先鋭化しており、要因のひとつとして情報へのアクセス権に注目できる。教育業務検討委の協議進捗は町村議会へ伝達されず、最終報告書のみが議員の判断材料となった。そのため、反対派議員はその根拠を報告書に依存せざるをえず、教育行政アクターが積極姿勢を示すなかで説得的な反対理由を提示することが困難であった。村議会のみが顕著に対立した背景には、連携会議すべてが村外で催され、情報アクセスのルートが物理的に劣位な環境に置かれた点も考えられる。

第3に、教育の広域行政への実践的含意として、地方の財政状況に鑑みると、広域連携の実施が職務遂行体制の強化へかならずしも連動するわけではないことが指摘できる。とくに、本事例のような複合領域の広域化では、組織体制の合理化、効率化が前面に立ち、指導行政体制の補強は周縁的位置づけとなりやすい。国や都道府県は、垂直的補完としての行政サービス体制の最低限の保障や必要な助言・支援などの積極的な役割遂行が期待される。

最後に、本稿の課題として、全国的に特殊な広域連合教育委員会の分析に基づく知見の限界が挙げられる。しかし、限定的な知見ではあるが、個別の条件に影響される広域連携であるからこそ、個々事例の精緻な分析を蓄積し、経験的データに基づく一般化を志向する意義については強調したい。また、本稿では、広域化後の学校関係者、住民による評価を踏まえていない。地域の評価を研究の射程にとらえながら分析事例を蓄積し、比較検討する必要がある。

ある。

注

- 1) 伊藤和衛 (1977)「教育委員会制度の評価と展望」『日本教育行政学会年報』第3号、pp.9-24。三上昭彦 (2013)『教育委員会制度論—歴史的動態と〈再生〉の展望—』エイブル研究所。
- 2) 中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」(2013)は、行政職員が教育の専門性を備えるように資質向上に努める必要性を提起し、近年は関連する研究が蓄積されている(青井拓司 (2016)「教育委員会事務局指導部門の組織及び行政職の人事・職務—京都市教育行政職を中心として—」『日本教育行政学会年報』第42号、pp.96-112。村上祐介 (2015)「教育委員会制度改革と教育行政の専門性」『日本教育行政学会年報』第41号、pp.70-86。村上祐介 (2017)「行政における専門職の責任と統制—教育行政を事例として—」『年報行政研究』第52号、pp.69-88)。
- 3) 押田貴久 (2008)「指導主事の職務に関する研究—指導主事の職務観と小規模教育委員会における職務実態の分析をもとに—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第27号、pp.53-67。
- 4) 加治佐哲也 (2000)「地方教育行政の地域設定と教育委員会の設置単位」堀内孜編『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい、p.212。
- 5) 堀和郎・柳林信彦 (2009)『教育委員会制度再生の条件—運用実態の実証的分析に基づいて—』筑波大学出版会、p.125。
- 6) 加治佐哲也 (前掲著)、p.212。加治佐哲也 (2001)「教育委員会の専門性と行政能力の向上」堀内孜編『地方分権と教育委員会—②教育委員会の組織と機能の実際—』ぎょうせい、p.8。
- 7) 青木栄一 (2015)「地方教育行政の組織及び運営に関する法律第55条の2」荒牧重人他編『新基本法コンメンタール—教育関係法—』日本評論社、pp.295-296。
- 8) 青木栄一 (2004)『教育行政の政府間関係』多賀出版、青木栄一 (2013)『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程—』勁草書房。
- 9) 水平関係については、辻山幸宣 (1994)『地方分権と自治体連合』敬文堂、辻山幸宣 (1995)「水平型の地方政府間関係」自治体学会編『分権型社会の行政手法 (年報自治体学8号)』良書普及会、pp.100-114、村上芳夫 (2002)「広域行政の問題性と狭域行政」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『制度 (岩波講座自治体の構想 (4))』岩波書店、pp.203-219などを参照。
- 10) 青木栄一 (2002)「公立学校施設整備事業における市町村の情報収集活動—水平的政府間関係に着目した政府間教育行政関係分析へむけて—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第21号、p.2。
- 11) 村上芳夫 (前掲著)、p.208。
- 12) 本多正人 (2016)「教育行政の独立性：教育委員会」小川正人・勝野正章編著『改訂版教育行政と学校経営』放送大学教育振興会、pp.88-112。
- 13) 堀内孜 (1994)「地方教育行政における地方教育事務所の位置—設置府県と非設置県との比較を通して—」『京都教育大学紀要A、人文・社会』第85号、pp.105-117。
- 14) 押田貴久 (2006)「市町村教育委員会の指導主事配置パターンに関する研究—類型化と改善方策—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第46巻、pp.421-430。
- 15) 辻村貴洋 (2010)「教育委員会制度改革と地方教育行政」『教育制度学研究』第17号、pp.205-210。
- 16) 京都府webサイト「市町村行財政研究調査会」(<https://www.pref.kyoto.jp/gappei/1chosakai.html> (最終アクセス2019.10.3))
- 17) 『朝日新聞』2002年12月8日付朝刊 (京都版)。
- 18) 第7回相楽郡任意合併協議会の様子として、委員による「協議会は税金の無駄遣いだった」の発言や、木津町に対する「1町の反対だけで、すべてを白紙の戻すのは疑問だ」、「地域エゴのために、議論の入り口にも入れなかった」など

の批判が報じられている（『朝日新聞』2003年1月26日付朝刊（京都版））。

- 19) 『朝日新聞』2004年4月18日付朝刊（京都版）。
- 20) 「笠置町・和束町・南山城村に対する助言及び相楽郡の今後のあり方に対する提言」(<http://www.pref.kyoto.jp/gappei/documents/sourakujyogen.pdf>（最終アクセス2019.10.11））
- 21) 『京都新聞』2005年10月21日付朝刊。
- 22) 『朝日新聞』2006年3月22日付朝刊（京都版）。
- 23) 『京都新聞』2005年10月21日付朝刊。
- 24) 相楽東部広域連合教育委員会事務局次長への聞き取り調査より。
- 25) 第2回相楽東部広域業務連携協議会（2007年5月24日）会議録。
- 26) 村長は、教育行政領域は現場経験や専門知識を有する教育委員会による検討が望ましいと述べている（南山城村議会定例会会議2008年3月7日）。
- 27) 第5回相楽東部広域業務連携協議会（2007年10月10日）会議録。
- 28) 南山城村議会平成20年第1回定例会（2008年3月4日）会議録。
- 29) 南山城村議会平成20年第3回定例会（2008年9月11日）会議録。
- 30) 南山城村議会平成20年第3回定例会（2008年9月29日）会議録。
- 31) 相楽東部広域連合教育委員会事務局次長への聞き取り調査より。
- 32) 相楽東部広域連合教育委員会平成28年度第1回定例教育委員会（2016年4月1日）会議録。

（受稿 2019年10月11日，受理 2019年11月27日）